

打造司法獨立： 臺灣審判獨立機制之 發展、互動與影響*

許菁芳**

國立暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授

臺灣法官如何打造審判獨立？結合訪談、田野資料與大量歷史文書，本文提出三點主張：第一，司法內部機制多元且相互牽連，審判獨立是動態的非線性過程。沒有哪一項內部機制單獨建構審判獨立，但總體相成就獨立的結果。第二，「下上夾擊」的動員模式：法官的集體行動以及司法院改革皆為關鍵。法官的集體動員一則改變了社群內部的政治意識與行動邏輯，二則獲得白紙黑字的規範——前者是後者運行成功的基礎。第三，內建於大陸法系科層體制中的緊張關係浮現：即個別法官的審判空間，與科層體制對其表現的控制，必然相對。未實任的資淺法官尤受影響。

關鍵字：法官、司法獨立、司法改革、法律動員、集體行動

* 本文曾發表於中央研究院法律所、亞洲法與社會學會 (Asian Law and Society Association)。感謝上述研討社群以及諸位審查人之建議，使這篇文章充實、完善，終至發表。最重要的是，感謝所有接受訪談，曾經與我正式與非正式談話的法官們。謝謝你們寶貴的經驗與洞見。

** Email: chingfang@ncnu.edu.tw

投稿日期：110年1月5日；接受刊登日期：110年11月15日

壹、前言

司法獨立是一歷久彌新的重大議題，關心者眾，從一般公民到政治決策者都有許多討論。獨立法院具有許多重要性：在政治上，法院能夠保護個人權利；在經濟上，確立契約行使能夠促進投資與私有市場 (North and Weingast, 1989)，是支持現代化的條件之一。不過，雖然沒有人會否定司法獨立在規範上的重要性，在實際案例中，如何無中生有，建構並強化獨立的司法，卻是另一個問題。針對臺灣的現有研究，多專注於民主轉型期間的關鍵變化 (Ginsburg, 2003; 王金壽, 2008a; 2008b)；至於長時間的制度發展，行動者與制度之間的互動，還是發展中的文獻 (例如劉恆奴, 2019)。

奠基於此，本文提問：臺灣法官如何獲得免於司法體系干預的審判獨立？¹ 透過深度訪談與田野觀察，再對照大量歷史文書資料，本文梳理司法制度與協助其運作的機制發展，提出主張：在司法體制內部的審判獨立——個別法官在個案中免於司法行政干預的獨立——並非線性發展，而有三項特點：第一，司法內部機制多元且相互牽連，審判獨立是一動態且整合的過程。每一項內部機制都有持續的變革，甚至改回原制；沒有哪一項內部機制單獨建構了審判獨立，但總體相輔相成就獨立的結果。第二，審判獨立機制的出現與延續有「下上夾擊」的動員模式：法官的集體行動，以及司法院的改革政策都是關鍵。值得注意的是，動員帶來的影響是兩個層次：一則改變了社群內部的政治意識與行動邏輯，二則獲得白紙黑字的規範基礎，前者是後者

1 本文關心臺灣司法如何獨立，並聚焦於法官如何為司法獨立動員，尤其是如何為他們的「審判獨立」動員。概念上應先釐清：審判獨立是司法獨立的核心，所有制度設計都是環繞著保障法官在個案當中的審判獨立而行；因而司法作為一法定機關之獨立性，必然牽涉比「審判」本身更多、更廣之規範、政策與行為。舉例而言，憲法第八十條明文規定：「法官須超出黨派獨立審判，不受任何干涉」，給予法官最高之憲法保障與義務。但是緊接著憲法第八十一條就規定了法官的終身職，這是為了保障審判獨立的方法；再進一步，又由法官法規定法官之任用。換句話說，因為審判獨立為司法獨立之核心，所以應將司法獨立一詞之狹義理解為審判獨立；但司法獨立也有廣義，包括司法系統之獨立，甚至指涉司法為協助審判之行政業務，乃至於司法政策之形成。隨著司法機關的活動越往外擴，其規範基礎就越需要釐清，這也是憲法法院需要進一步扮演角色之處。參見李念祖 (2007)。

運行成功的基礎。第三，二十餘年來，臺灣司法逐漸正常化，但內建於大陸法系的司法科層體制中也有一緊張關係浮現。即個別法官的審判空間，與科層體制對其表現的控制，必然相對；未實任的資淺法官尤其受到影響。

本文書寫結構如下。第貳部分回顧文獻，介紹兩種研究司法獨立的取徑，並定位本文的分析理路：專注於制度發展的過程，特別是行動者的集體動員，以及制度與行動者間的互動。第參部分說明資料收集與研究方法的選擇。第肆部分進入實體分析，即法官的審判獨立，追蹤三大內部機制：事務分配、人事制度、以及判決送閱制度，分析其二十餘年來的興迭變化。第伍部分則討論現狀，即司法科層下之內部獨立性，尤其資淺法官受最大影響。最後第陸部分總結，並提出本文的貢獻。

貳、文獻回顧：兩種研究司法獨立的取徑

司法是如何獨立的？本回顧將按照文獻的發展時序，介紹比較司法政治中兩種研究司法獨立的取徑。在評估這兩種取徑之後，我將定位本文的分析理路，並提出臺灣經驗的理論價值：第一，司法並不完全是由政治部門「讓權」才獲得政治動能，司法部門本身的政治能量也可以帶來司法的變革。第二，臺灣法官有一種「下上夾擊」的動員模式，而其動員帶來的效果包括正式的制度變革，以及社群慣習的轉變。這兩種改變，分別在規範上（in books）以及實際行動中（in action），共同建構了法官在審判實務當中所經驗到的獨立性，共同促進了真實的變革。換言之，司法審判獨立的建立，不完全在於特定制度的有無，關鍵在於司法社群內部的動員政治。

司法獨立是現代政治體制的基礎建設，吸引眾多社會科學者提出質量俱佳的研究。從不同的理論、經驗現象出發，文獻大致可分為兩大研究取徑（approaches），其一，將司法部門視為分析上可自成單位的制度（an institution），並且從政治部門的角度來理解司法部門如何獲得獨立的權威地位，我稱之為「外部觀點」；其二則是著重司法內部行動者，由內向外看，研究一般法官如何發展出自主性，我稱之為「內部觀點」。從文獻系譜看來，前者於 1990 年代就開始發展，至今已具主流地位，資料豐富，且理論架構儼

然已各自成派；後者發展較晚，於 2000 年後期開始出現，也反應法官主動在法庭外的集體動員（off-bench mobilization）是較晚期的現象；相對於之前文獻焦點關注法院如何透過判決（被）成爲政治行動者，已有轉向。

外部觀點是制度層次的分析；即關注司法不受其他政治部門影響的制度自主性。這一路研究的核心提問是：法院無錢無勢，如何能獨立？尤其，立法者、行政部門，乃至於軍方與一般大眾，爲何允許或寄望權力予法院？在這一線文獻當中，政治競爭是決定性的因素。委任理論（Ginsburg, 2003）與保險理論（Hirschl, 2007）以比較案例建立理論，從制度防火牆的觀點，解釋爲何政治行動者願意放開在握大權，設置獨立的司法，允許反將自己一軍的可能。在政治轉型當中，司法獨立也可能取決於當權者對自己失勢的預期程度：出自拉丁美洲的研究發現，法院其實是個具謀略的行動者²（Helmke and Rios-Figueroa, 2011），甚至懂得看時機見縫插針，專門挑當權者即將失權的時候「叛變」（Helmke, 2002）。也有學者進一步指出，政治競爭的強度與司法獨立的關係並不是線性的，而是曲線相關（curvilinear relationship）：如果當權者面對的挑戰很微弱，其實沒有什麼動機建立獨立的法院；而當強人領袖的權力大到一個程度，顯然也沒有動機保存法院（例如，俄國 Yeltsin 在 1993 年直接命令憲法法院關門），所以政治競爭的程度得要恰恰在中間，才會支持司法獨立（Rebolledo and Rosenbluth, 2009）。

不過，司法在政治紛爭中建立制度獨立性的途徑並不是只有一種。有可能透過政治共識：司法改革可能在轉型期間成爲政治上的最大公約數，而司法獨立成爲政黨間邁向未來的共識。如西班牙，在長期內戰之後，左右派政黨都希望能夠從威權邁向民主，因此當左派政黨倡議基本權利保護與正式司法獨立，執政的右派決定接受（Woods and Hilbink, 2009: 747）。再者，與上述政治競爭邏輯完全相反的研究也出現：當權者在勢力如日中天之時，仍可

2 這個分析法院行動的理性策略模型（rational-strategic model）脫胎自美國司法政治的研究傳統（Weingast, 1997; Epstein and Knight, 1998），提供了一種強調法院能動性的觀點，從一個人（individualistic）的角度來假設法院行爲，建立微觀的基礎來分析司法獨立乃至於法治（rule of law）（Hadfield and Weingast, 2014）。質言之，法院仍然是個相對於政治部門的行動者。因此，這一線能動性的研究，依然在嘗試跟外部觀點的研究對話。

能有意識扶植法院，讓法院可以延伸其國家治理——土耳其的法院為一例，應軍政府的施政目標而生，被賦予「文明任務」，要引導政府組織與人民走向現代化國家（Shambayati and Kirdiş, 2009）。又或者，法院其實可以提供當權者正當性的基礎（Oseguera, 2009）。綜上，百家爭鳴研究中浮現的是，司法獨立與行政部門所面對的政治、社會競爭有關，而邁向民主體制是一關鍵機會。大規模的統計測試後來確認了這一點（包含 145 個國家，超過 40 年的數據）：一個國家的族裔分裂（ethnic fractionalization），政治結盟與國會的競爭程度，以及其政府體制為民主或威權，對於司法獨立的表現是有影響力的（Randazzo et al., 2016）。可說是過去 20 年來各種研究觀點的集大成。

上述強調政治競爭的外部觀點，或許只描述了一半的故事。這線文獻有一假設：司法獨立是在政治部門允許之下才發生的現象，甚至是由政治部門建立。在政治轉型的脈絡下，這一假設並沒有錯；司法獨立從無到有，政治部門先讓出空間是一合邏輯的條件。然而，這個假設顯然忽略了司法內部的能動性：法院並不同於法官，法官們不是絕對被動的行動者。

另外一支強調法院能動性的文獻，則採取完全不同的觀點，從集體行動（collective action）的角度來理解法院。這也就是我稱之為「內部觀點」的研究取徑。相對於前述研究傾向研究（最高級別）法院的判決「結果」來分析其制度表現；這一支強調法院能動性的文獻，則把焦點擴充到一般法院，也重視司法獨立的發展「過程」，因而能夠看見發生在非制度管道當中的現象，尤其能夠注意到法官的多元行動樣貌，包括在審判庭外的集體動員。

這線文獻對前一波司法獨立的研究提出挑戰。首先，法院的集體行動往往是由觀念的改變所驅動。Hilbink 的研究指出：政治競爭其實跟司法獨立沒什麼關係，真正造成積極司法獨立（positive judicial independence）的，是法官內部集體意識產生質變（Hilbink, 2012）。這個觀察是相當精準的，在不少大陸法系國家的經驗裡，職業法官並不會因為政治轉型後獲得政治空間，就自動變成有自主性的行動者（Hilbink, 2007）。事實上，針對烏克蘭法官的最新研究指出：在司法清洗法案（judicial lustration law）通過之後，法官獲得了庭長（court chairs）的秘密投票選舉權，可以重新選舉自己的院長——但他們還是選擇原來的上司（Popova, 2020）。另外，從法院推動轉型正義的案

例來看，法官們是經過了一個被動員的過程，才進入了新的政治角色：他們集體接觸新的人權觀念，由公民團體發起並引入，才開始願意在判決中採用新的法律論述，移除時效消滅的障礙，讓政治受難者可以挑戰多年前威權政體的迫害（González Ocantos, 2014）。值得一提的近期研究是 Ingram (2016)，以墨西哥與巴西的司法改革為案例，研究年輕的民主國家怎麼建立獨立、有效的司法制度。結合地方層級（州）的數據與訪談，他主張成功的司法改革是源於政治與司法領袖共享的理想：「非物質的，原則性的，綱領性的承諾，認為民主社會中的法院有其應當扮演的角色」（Ingram, 2016: 3）。這本比較研究結合第一支文獻的研究方法，但也挑戰其以政治競爭為核心的論點，指出其忽略了理念（ideational factor）的解釋力。而且，Ingram 也觀察法官的動員過程，帶來關鍵的影響：法官會主動出擊，向友善的政治人物尋求合作或協力，以推行法院發動的改革政策。

第二，司法行動者（通常是法官）並非被動地被帶入政治競爭。事實上，司法行動者的思想與行動會影響外部政治社會變化。值得一提的一份近期研究來自於土耳其，也是近年來司法政治非常活躍的國家。Bakiner (2016) 認為法官的內部差異以及縱橫捭闔，會衍伸到政治場域影響司法政策發展。他研究土耳其法官的「司法外動員」，也就是法官到了法庭外影響輿論、組織團體，以促進他們的政治目標。參考埃及、巴基斯坦以及土耳其的經驗後，Bakiner 甚至認為法官的動員能夠重新描繪（frame）政治社會爭議：

法官跟文官官僚體系，或軍方，或社會運動與政治人物的結盟，並不只是單單反應社會上原本已存在的政治分裂。就算是現存的政治爭議觸發了這個鬥爭，司法行動者也還是會從法律與司法的角度重構他們的論述，而不會只單純模仿他們在司法部門之外的同盟或對手。隨著司法內部聯盟重新組合，司法鬥爭也重構社會政治爭議的語言。（Bakiner, 2016: 139）。

很明顯地，這一線文獻發展至此，已經發現了另一種司法與政治部門的關係：司法並不是由政治部門「讓權」才獲得政治動能，司法部門本身的政治

能量就可以帶來司法的變革，甚至與外部行動者互動結盟——政治人物、軍方、公民社會與一般大眾——重構制度與政策。

回顧於此，上述兩大取徑的擅場是顯而易見的。首先，「外部觀點」的研究多採用從結果回推（outcome based）的研究方法：先從理論汲取分析型定義後，再衡量案例中的實況。如此一來，外部觀點的研究大多專注在可標準操作化的法院表現上——其待解釋的因變量（dependent variable）通常為判決結果、預算，或者各式各樣的「法治指標」。這讓研究者不自覺地採取三點理論假設：第一，司法獨立在有一無的兩個端點之間移動；第二，每個國家的司法獨立起始點與終點都相同；且第三，每個國家所面臨的權力鬥爭的病理是類似而可以相比較的。

但這三個假設顯然有根本的問題。借用 Krygier 分析法治（rule of law）的洞見：法治的研究需從「濫權」，也就是權力發生問題的地方開始（Krygier, 2016: 203）。換言之，司法獨立的研究應該要從司法的內部權力運作出發，在「司法可能不獨立的地方」找到司法獨立的觸發點。質言之：司法不獨立源於有權者的不當干涉。而正因為每個國家的當權者特性不同，其不當干涉的切入點與手段不同，而法院可以援用的歷史、社會與政治資本皆不同，因而司法獨立要扭轉的關鍵點，以及其賦權的路徑都會有所不同。採用外部觀點的文獻之所能獲得巨大的研究成果，來自於簡化這個差異，因而能捕捉到放諸四海而皆準的規律。但當然也犧牲了這些差異裡的精巧細節。

第二支「內部觀點」的文獻著重過程，能夠捕捉細節，恰好補足了外度觀點研究的弱點。本文同樣採取內部觀點，不過在分析上有兩點推進。第一，本文提出一個新的法官集體動員模式。臺灣法官也是活躍的政治行動者，其集體動員發生於制度內的軌道，也在制度外倡議與組織，推進司法政策改革。臺灣的法官動員有「下上夾擊」的特性：從基層法官發動，由司法行政階層接受，進而改變政策或慣習。這個司法動員的特點呼應了臺灣民主化的發展，也同時由草根民主運動以及菁英主導的政治改革驅動；可說是一個具臺灣特色的動員模式。與歐洲、拉丁美洲的比較研究對話，臺灣一方面同樣證實了司法變革的動能同樣來自法官社群內部的思想變革，而此思想變革可以從自發性的動員捕捉。

第二，審判獨立的建立，並非在特定制度的有無，而在於司法社群內的政治改革。內部觀點的諸多研究有兩項特色：(一) 研究標的為特定制度出現，或者某一慣習如何出現、如何改變；(二) 注重法官與政治場域的互動，例如，指出法院可能反應政治鬥爭，法官受到政治人物的影響，變成當權者的橡皮圖章 (Popova, 2010)；或者，法官與政治人物組成侍從網絡，法官的政治動員也恰恰反映外部政治的鬥爭 (Trochev, 2018)。又例如，法官可能反向進入政治場域，以法律論述重構社會爭議 (Bakiner, 2016)。本文所提供的臺灣經驗在這兩點上都有突破：(一) 本文追蹤多個機制，以及其長期的影響。關鍵的發現是，司法變革的效果之所出現，乃是多個機制彼此拉抬的共同效果。(二) 本文展現一種日常政治 (everyday politics) 的變革。在臺灣法官爭取審判獨立的政治過程當中，法官其實是在跟一種舊政治的慣習搏鬥。這種向內、向上看的舊政治展現在司法行政對各法院的控制，也展現在院長、庭長對於一般法官的控制。所以，司法行政階層接受挑戰，改變規範，以及庭長院長改變態度，在審判日常當中展現尊重庭員的態度。本文所揭露的臺灣經驗，可以說是一種「體感獨立」，具體而微的展現法官內部的政治動員，為整個社群注入一種開放、獨立的動能。當法官內部的政治意識與行為模式已經改變，相同的制度也會有不同的效果。舉例而言，以臺灣資淺法官的經驗為例：無論是 20 年前，或者是 20 年後，未實任法官的判決都會經過庭長審閱；但是 20 年前的庭長審閱多有侵害法官獨立性的爭議，現時的庭長審閱卻支持了法官的專業養成。顯然，審判獨立是由多種機制牽連而成，當整體審判獨立性提升，單一制度並不會決定或否定審判獨立的存在。

總而言之，本文旨在探究臺灣審判獨立的草根經驗，分析司法行動者的集體行動與制度的互動，以了解司法獨立的發展路徑，也進一步理解為何臺灣司法發展出現相對應的特徵。本文的分析層次是法官個別的獨立——即法官個人在個案審判當中的獨立經驗——與傳統研究，聚焦於政治競爭下司法作為一制度之獨立，有所不同。在理論位置上，本文吸收了「內部取徑」的兩大洞見，追蹤法官政治行動意識如何發展，其集體動員如何內外捭闔，並進一步提出臺灣經驗的貢獻。

參、研究方法與資料收集

本文具體的研究對象則為影響審判獨立的制度，包括具有正式效力的規範與政策，以及各種非正式的機制（mechanism）與慣行（practice）（Helmke and Levitsky, 2004）。更簡單地說：我觀察法院處理人、錢、事的方法。有時候這些處理方式會以法律的樣貌出現，有時候是行政辦法，有時候則是司法社群內的行爲、慣習，甚至是認知。我使用的資料來自於媒體報導、官方檔案、相關民間出版品。官方檔案包括司法院公報、各種會議紀錄，以及由政府機構出版的司法改革紀實；民間出版品則例如民間司改會的雜誌與記者會紀錄（收藏於其數位典藏檢索系統）。

除了大量的檔案資料（archival data）之外，我也使用深度訪談以及在田野中觀察而得的資料。於2016年9月至2017年3月之間，我正式訪談了31位法官，他們來自花蓮、臺北、士林、新北、桃園、新竹、臺中、南投、雲林、臺南、高雄共11個地方法院，以及臺灣高等法院、臺中高分院、花蓮高分院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院，還有一位最高法院的法官。最年輕的法官為55期，最資深的法官為18期。訪談從40分鐘到三小時不等，採半開放式，邀請法官分享跟同儕、庭長（乃至院長）、前後輩的互動，對於法律制度或政策的看法，或是個人在其中的體驗。受訪對象的招募原則有三：（一）囊括三級法院，（二）地域分布多元，（三）性別盡量平均。借助大學時期就讀法律系的人際網絡，我從高雄、臺南、臺中、桃園、臺北五個地方法院開始，首先訪談我的大學同學、學長姐／學弟妹，再請他們介紹同事。田野期間，剛好遇到司改國是會議，政論風氣興盛，有不少法官匿名或公開地在網路上發表言論，這也幫助了我接觸更多受訪者。我也在實體活動或者網路社群中觀察司法從業人員。與我對話的法官或法院人員（例如法院助理、書記官、法警、替代役男等等）雖然不一定有可供辨識的姓名，但他們的言行也都已記錄在我的田野筆記中。這段浸潤田野的經驗給予我許多洞見，幫助我更加了解司法社群。

本文選擇訪談以及田野調查（field research）作為研究方法，是因為這是

最適合的方式，去了解法官的「體感獨立」。用學術的語言講，是去探索審判獨立這個規範，如何在法官的日常生活中（被）實踐與經驗。這個法經驗必然是動態的，是制度與各種政治、社會、文化元素互動的結果。換言之，當研究者進入司法行動者的日常生活，了解他們在不同時空脈絡中的行動經驗，才能了解制度如何以各種樣貌起源、生根、發展，乃至於如何有效。近年來，傳統法律研究領域又再次出現更新方法論之倡議。有法治領域之論者提出「民族誌」的概念（Cheesman, 2018），主張要以一種在地（situated）的角度來研究法治（rule of law）：

帶有民族誌觀點的探索，對特定的方法論有所承諾，會去注意法治的概念位於何處、如何落定位，是否有實體或時間性，又跟可觀察到的活動與形體有何關聯。（Cheesman, 2018: 171）

我也採取類似的立場：我關注的是審判獨立何時被提起，如何被提起，法官怎麼（在職涯的不同階段）經驗審判獨立，而在過去數十年間，臺灣法官的審判獨立，又經過什麼樣的流變。當然，這種理解法律規範的研究視角——強調經驗之脈絡——在法與社會學界（Law & Society）不是新鮮事，反而是每隔一段時間就會再次浮起的提醒。知名比較憲法學者 Kim Lane Scheppele 早在兩千年初期比較司法政治興起時，就曾經提出「憲法民族誌」的洞見：

〔……〕憲法民族誌不問特定憲法設計與特定制度效果之間如何關聯，而是會去看特定脈絡中的邏輯，藉此釐清下述元素之間的複雜相互關係：政治、法律、歷史、社會、經濟以及文化元素。
（Scheppele, 2004）

抱持著相同的研究企圖，本文將從田野中獲得的各類各式資訊，建構臺灣法官二十餘年來，所經驗到的「獨立」是如何演變，並藉此分析臺灣司法獨立的過程、模式與屬性。

肆、三大審判獨立機制： 法官於體系內動員之過程與結果

司法內部的控制機制是審判獨立真正的眉角所在。法院的核心工作是個案審判，而利害關係者嘗試影響的也必然是個案結果，故司法獨立的具體顯現（manifestation）是在每個個案當中。而能夠直接影響第一線法官個案審判的，是司法內部的人事與事務管理機制：法官在法院裡需要面對的庭長／審判長、行政庭長、院長；法官在個案裁判裡必須適用的法律、法律解釋；以及每個法官都在乎的工作保障與職涯發展。追蹤司法內部的管理機制，能夠幫助我們了解法官的現場經驗：審判獨立如何可能受到他人影響？也才能夠理解規範上，法官如何能夠擁有不受他人影響的審判獨立。

本文追蹤三大法院內部機制——事務分配、人事、送閱制度——從 1990 年代至今的發展。數十年的變化當中隱然浮現有趣的發現：第一，法官的動員有下上夾擊之模式；第二，動員改變的不只是白紙黑字的規範，也改變了社群內的慣習。經由自我動員而獲致（acquired）的觀念與行為，生根成為新的司法實踐；以至於，多年後，即使白紙黑字的規範又改變，法官們的審判獨立仍然穩穩地鑲嵌在集體實踐之內。換言之，是法官的動員本身建立了審判獨立：法官們由自身的行動建造了新的規範。

一、事務分配

九零年代中期以前，臺灣法院內部的事務分配一直都實質掌握在各院院長手中。此現象使個案審判的獨立空間被嚴重扭曲，因院長實際上可分派案件給聽話的法官，從源頭控制案件結果（王金壽，2008a: 143）。這是明顯違法的作法，因法院組織法第 79 條³ 明確規定，事務分配應由法官會議決定。

1993 到 1995 年是關鍵的時點，在短短幾年之間確立了事務分配的獨立

3 各級法院及分院於每年度終結前，由院長、庭長、法官舉行會議，按照處務規程及其他法令規定，預定次年度司法事務之分配即代理次序。前項會議並應預定次年度關於合議審判法官之配置。

機制。此突飛猛進的發展是下上夾擊的結果：當時基層法官的有效動員，與官方由上而下的政策轉向，都扮演決定性的角色。⁴ 首先，王金壽的研究指出，驚天動地的改變來自於臺中地方法院 303 室，一群後來被稱為「改革派」的基層法官（王金壽，2007）。1993 年 12 月，九名臺中地院法官召開記者會，呼籲事務分配應該屬於法官全體而非院長一人。兩週後，他們成功地在自己的法院內獲得支持，以 41:34 的票數通過決議，下一年度的事務分配將由法官本身組成的小組決定分案規則。臺中地院「起義」的時候，各地有許多法官聲援。公開表達支持之意的是臺北地院，有 39 位民刑庭法官連署（楊肅民，1993）；而臺灣高等法院也有 54 名法官簽名支持（鍾沛東，1993）。此事顯然在法官社群中流傳甚廣：有幾位當時不在臺北也不在臺中的法官表示記得此事。一位當時在臺南地院服務不久的法官，表示當時不少年輕的同事都很同意臺中的行動（受訪者 TWJ201708）；另外有一位法官當時在板橋地院，也記得跟同事們暗暗叫好（受訪者 TW201709）。

司法院的政策立場則由消極轉為積極。首先，面對各方壓力，司法院長林洋港在 1993 年年底，行文⁵ 給各法院要求落實事務分配（82 院臺廳司一字第 23523 號函）。然而，真正造成全國法院改變的，還是後來後續風行草偃的司法院政策。1994 年，司法院院長施啟揚上台組織司法改革委員會，多位改革派法官都成為委員，事務分配自然是相當重要（甚至可說是最重要的）議題之一。司改委員會於第三次會議中決議：「建議司法院在法官會議

4 值得一提的是，早在九零年代初期，司法內部就已經有鬆動院長控制的跡象。一方面，基隆地院早在 1992 年就已經訂定了辦法，處理該院法官事務分配與調動的問題（辦法是在民國 81 年提出，82 年修正）。另一方面，高等法院也有法官自主發聲要求法官自治，雖然並沒有成功改變院長的遴選方式。當時，在 1992 年國民大會修憲期間，兩位高院法官推動法官自治條款入憲，透過具律師身分的國民大會代表王富茂尋求連署，正式提出修正案。這項修正案以今天的眼光看來都仍相當基進，「各級法院院長由各該法院所屬法官依法互推選任，任期兩年，連選得連任一次。」不過，並不意外的，當時的司法院長林洋港明白表示反對。畢竟，司法院長對各院院長的人事權是極其核心的政策工具，失去人事權將影響司法院長推行司法行政的管道。

5 函文內容：「各級法院有關下年度司法事務之分配，代理次序及合議審判時法官之輩致，應即依照法院組織法第 79 條，第 80 條暨各級法院及其分院處務規程之規定，於年度終結前，由院長、庭長、法官舉行會議預為決定。」

制度未建立前，通函各法院依法官選舉方式，由全體庭長、法官推選組織成事務分配小組，研擬事務分配草案，依法院組織法第 79 條規定提經年終會議議決。」而司法院也真的如實行函⁶要求各法院，「應即確實一致法院組織法等有關規定〔……〕由庭長、法官分別推選人員組成事務分配小組，研擬事務分配草案，再提經會議議決，以落實〔法官〕會議之功能。」（83 院臺廳司字第 22167 號函）

司法院令下，各個法院開始乖乖落實事務分配。⁷ 規範上看來，包括臺北地院、基隆地院、臺中地院、臺南地院、高雄地院⁸ 都提出了事務分配辦法；雖然辦法們有長有短、處理的面向也不盡相同。不過，好幾位服務超過 25 年的資深法官⁹ 分享當年的經驗，認為司法院的要求的確造成了各法院內的改變。我徵詢一位當時在板橋地院的法官：他所在的法院推動事務分配是因為臺中地院的啟發、還是因為司法院的決定？他表示，不是響應臺中地院法官，雖然我們心裡都暗暗叫好，但是因為司法院要求才有。（TWJ201709，田野筆記 2017/03/15）另一位當時在臺南地院的法官也有栩栩如生的分享（TWJ201708）：

問：所以那個時候法官會議還沒有落實？

答：沒有沒有，〔民國〕81 到 83 中間，那個時候我們跟一些 31 期要去做事務分配，法官要參與事務分配。我們還會被提醒。以前臺南地院辦公室和宿舍只隔一條巷子，所以我們常

6 函文內容：「有關下年度（八十四年）司法事務之分配，應即確實一致法院組織法等有關規定，於年度終結前，由院長、庭長、法官舉行會議預為決定，並宜視各該法院庭長、法官人數多寡，於會議前酌採選舉方式，由庭長、法官分別推選人員組成事務分配小組，研擬事務分配草案，再提經會議議決，以落實會議之功能。」

7 司法院其實也對事務分配小組的人員組成有所要求：庭長、法官各半。在司改委員會的會議實錄中也可以看出司法院對各地方法院的要求有確實傳達，例如，高雄地院就發言表示：「我們的成員組成很符合司法院要求，共有 31 位，半數是庭長。」

8 民國 84 年通過。

9 TWJ2017-02 來自花蓮地方法院、TWJ2017-08 來自臺南地方法院、TWJ2017-09 來自板橋地方法院。

會在辦公室加班嘛。行政庭長三不五時利用你還在加班就來跟你說，哎呀，工作已經這麼忙了，事務分配就不要管了，要不勦，太早長出來的草，就會被割掉。就是暗示你不要管公共事務。

問：你們去跟院長講是受到臺中地院事情的影響？

答：對對對，當然當然，因為那時候大概就慢慢有這樣的風潮嘛，那時候我們就去跟院長講，這件事是好事，而且對你有好處。你跟著我們一起做，榮耀歸給你，可是他就是不要。

問：後來怎麼樣法官會議才落實？

答：後來其實就法制化以後。就是司法院要求都要，後來他〔院長〕就調走了啦，也有關係。¹⁰

由此觀之，這一項臺灣司法獨立的重要機制，最後的關鍵是行政系統由上而下施行政策。這呈現一種由下再上的動員過程，先是法官的集體行動遍地開花，獲得主政者支持，進一步建制化。

上述的訪談資料也顯示：事務分配是法官會議的核心，故法官會議跟事務分配兩大改革是在同一波發展中落實。1995年司法改革委員會通過了法官會議試辦要點，選擇九個法院¹¹試辦。從會議實錄中可以清楚看出，該制度建立的過程一直是在改革派法官鏗而不捨的監督底下（司法院編，1996a: 473-497）。不過，從各法院回報的資料中看來，法官會議並不算是特別受支持的新制：似乎是因為法官們從來沒有一起開過會，也從來沒有自治過，所以其實對於法官會議可以決定什麼事情沒有定見（司法院編，1996b: 1253-1255）、也不容易獲得共識。¹²而司法院似乎也尚未意識到法官會議將會根

10 很有趣的是，從司法院存檔的資料看來，相對於其他地院而言，臺南地院事務分配要點也特別簡單。

11 全國法院的三分之一，高本院，高雄高分院，臺北地院，新竹地院，臺中地院，雲林地院，高雄地院，屏東地院，花蓮地院。從1995/4/15開始起試辦六個月，配合年底舉辦法官會議。

12 當時法官會議最主要的功能就是其下轄的事務分配委員會，因為有法院組織法的法源依據。法官會議到底要做什麼、決策的範圍到哪裡，是另一個法官們有疑慮的問題。

本性地改變司法行政的範圍與治理管道，因此也並沒有提出統一具體的辦法給各法院參考。2001年，司法院開始掌握事務分配的統一性原則。¹³ 具體來說，爲了協助「法官專業辦案」，司法院訂下基本的專庭要求，以及一些抽象事務輪替原則（如資歷、歷練、專業認定等等）。不過，具體的遊戲規則還是留給法官會議決定。

事務分配的規則有了結構，真實的管理問題遂浮現。在訪談過程當中，我進一步發現：民、刑的熱門排序很快就出現，亦有相爭資源的狀況。兩千年代初期，據稱由於交互詰問剛實施，新規則多，刑事案件又容易受矚目，因此壓力較大，法官們傾向調動至民庭。連司法院也肯認這個問題：「九十三年〔……〕建立法官民、刑、少年專業分流制度，實施以來雖具成效，但亦衍生趨民避刑等缺失。¹⁴」（99院臺廳司一字第0990001644號函）但後來，刑事案件因爲受矚目，容易獲得重視，也獲得較多的資源（TWJ201602；TWJ201604），甚至，有法官表示，「厲害的書記官都會分到刑庭（TWJ201603）。¹⁵」所以，反倒也出現刑庭較難以調入的情況（TWJ201602）。在案件量負擔愈來愈重的整體趨勢下，每年新法官調入時，民刑庭也會爭執新員額。另外也有小庭不受重視的情況，少年相較於刑庭，以及家事相較於民庭，都是在法官會議上爭不過其他人的小庭（TWJ201610）。

這些法院內部的競爭與拉扯，證明了法官會議已經成爲具實質功能的制度，在法院治理的決策過程中，佔有一席之地。不過，也很明顯的是：法官最在乎的是審判獨立，而非共同治理；成立法官會議是爲了防止院長專斷操縱，而非爲了創造更有能力、更有效率的法院。換句話說，這一輪法官動員的效果，創造了新的實踐，實質化（substantiate）了（其實始終如一的）規範。但也正是因爲該動員的核心成果是抗拒干預，而非積極治理，所以，法官會議至今的運作雖然可以防堵司法行政濫權，卻未必能解決各法院內部的

13 法院組織法第79條新增了第二項，明確授權司法院規定事務分配的辦法。

14 各級法院法官辦理民刑事及特殊專業類型案件年度司法事務分配辦法修正草案總說明，P. 115。司法院公報第52卷第3期，2010年3月。（司法院編，2010）

15 另外兩位受訪者（TWJ201602；TWJ201604）也都覺得刑庭的書記官打字比較快，前者甚至指出「只有刑庭有雙螢幕，民庭沒有。」

資源、效能問題。

二、人事制度

司法內部的人事制度改革是臺灣司法獨立的重大成就，早有學者為文探討（王金壽，2008a; 2008b）。值得注意的是，人事制度的改變從 1990 年代成為改革焦點以來，至今二十餘年，規範一直都有持續調整，實踐上，也持續發生爭議事件。本段將描述兩項關鍵的人事制度變革，並分析其發展模式。與上述獨立機制發展相似的是，由下而上（bottom-up）的動員以及由上而下（top-down）的官方政策立場，共同促成改革。

（一）人事審議委員會

法官的升遷、調動是司法人事的核心。掌握了「誰可以去哪裡」的權力，當然也就掌握了人心向背，也是司法行政首長發揮影響力最重要的機制之一。臺灣法官人事的處理方式基本上分為兩階段：第一階段是發動，由司法院長的幕僚單位人事處，提出名單。第二階段是審核與決議，由司法院人事審議委員會（下簡稱人審會）決定各項人事案。相較於司法院長——及其幕僚單位人事處——是單一旦踞居高位的目標，人事審議委員會諸多席位稍具開放性，因此在九零年代的司法獨立運動中，人審會很快就成為改革目標。有意思的是，數十年來，人審會一方面變得更具有內部代表性，但另一方面，始終不變的是基層法官對司法行政控制的擔憂，反映在不同審級代表的緊張關係上。

法律規範演變明確趨向透明與內部民主化。首先，人審會在 1980 年從無到有。審檢分隸之前，由於高等法院以下的法官隸屬於司法行政部，人事決定流程並無明確的規範。1980 年，審檢分隸後司法院組織法第 20 條修正公布，法官的遷調才第一次明定由司法院人審會負責（林孟皇，2010）。其後，此條文經過了兩次修法，大約每十年一次，往更加具有法官群體代表性的方向修正。

第一次修法是 1992 年，開始明定人審會中要有各審級的法官代表十名。

不過，由司法院「官派」的代表仍然佔據多數為 11 名。¹⁶ 這一項加入「民選」法官代表的制度變革，是很重要的制度基礎，允許基層法官進入人事案的決策過程。1994 年，三名臺中地院改革派法官成功贏得席次，進入人審會。雖然他們的席次很少，未能在具體議案上發揮決定性的效果，但是，「他們成功抵制一些操行可疑或有爭議性法官的人事案。」（王金壽，2007: 12）事實上，這些「民選」法官代表進入人審會一項重要功能是揭露資訊。人審會的運作本來「是一個黑盒子」，甚至「只是個橡皮圖章」（王金壽，2008a: 147），只是在形式上通過司法院送來的名單。但是自從民選法官進入人審會之後，升遷調度的透明度大增。

這二十五年來，民選人審會委員發展出最重要的功能，是公開人事資訊。一位曾任人審委員的受訪者表示：

人審委員（會）自己主動把拿到的資料公開，貼到論壇上面去，所以通常是在開會前的一個禮拜，大家可以在法官論壇上面看到人事名單，這時候就會開始醞釀一些討論。（TWJ2016-19）

他也表示，「司法院到目前為止，還是認為人事名單不可以在開會前公開」，不過，「各界的人審委員已經不管司法院的想法了。」而且這種揭露資訊的慣例一旦建立起來，「它從開始就沒有斷過」。訪談當日正是人審會開會的前一週，這位受訪者頻頻起身檢查法官論壇，查看人審會委員是否已經把名單放到法官論壇上。可見得，法官群體內部對於人事決定的流程不僅熟悉，分享資訊、評論決策也已經形成社群的慣習。

人審會的第二次修法在 2001 年，進一步將「民選」的人審會代表變成 12 人，超過了官派 11 人；同時，民選代表的選區也根據審級切分得更細。¹⁷ 不

16 有趣的是，由司法院提出的修正草案當中，只說人審會要有各個審級的法官代表，然而後來通過的卻明確指出要有十名民選代表，由各層級法官選出。

17 「前項委員會由司法院院長、副院長，秘書長、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、司法院各業務廳廳長，高等法院院長及最高法院代表一人，最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員推選代表一人，高等法院法官代表兩人，高等行政法院法官代表一人，地方法院法官代表七人為委員。法官代表由各級法院法官互選之。」

過，增加的民選代表其實是來自三審以及二審，地方法院的代表人數沒有改變（仍為七人）。¹⁸ 更明白地說：來自上級法院的法官代表人數增加了，來自基層地方法院的代表人數比例自然就下降了。人審會第三次的制度改變發生在 2011 年，法官法公布施行，第四條明文規定人事審議委員會之產生方式及審議事項。¹⁹ 這一次，「官派」與「民選」法官代表的數字與過去是一樣的，同樣是 11 人比上 12 人，民選法官代表來自的審級比例也依舊，來自地方法院的代表人數仍然是七人。唯一不同於過往的重大變革是，法官法的設計加入了外部委員三名，由法務部與律師公會全國聯合會推舉非檢察官與律師的學者專家擔任，雖然他們只有在特定的議案上有表決權。

人審會的規範雖然一直往正面方向變化，但是，法官社群一直都對司法院「官方」有很深的憂慮。在人審會裡，這種根深蒂固的戒心反映在審級代表的緊張關係之上：來自地方法院法官的法官隱隱然有種集體動能，隨時準備要挑戰侵害法官獨立性的人事決定。2012 年的「花蓮地院法官強制調動案」正是反應這種動能的例子。

當時，花蓮地院法官陳嘉瑜受命審理花蓮市民代表大會前主席黃枝成毆

18 這段期間，人審會同樣也有擋下爭議性人事案的事件。2007 年，賴英照院長上任後，第一次提出派任院長案，提名時任高院法官趙功恆派往連江地方法院任院長。人審會否決了這個派任案，原因是趙功恆法官似有人際交往不恰當以及關說之傳聞。有趣的是，根據新聞報導，並不只是民選的人審委員反對此人事案，而也有官派的人審委員提出質疑。從人審會改革的歷史看來，放入民選委員似乎造成了整個人審會的質變，官派的委員已經可以不再為司法院提出的人事案護航，而可以回到其制度角色，提出異議，達到檢核效果。王文玲，2007。（作者感謝審查人提出此據）

19 第四條（司法院人事審議委員會）司法院設人事審議委員會，依法審議法官之任免、轉任、解職、遷調、考核、獎懲、專業法官資格認定或授與、第十一條所規定之延任事項及其他法律規定應由司法院人事審議委員會審議之事項。前項委員會，以司法院院長為當然委員並任主席，除第一款委員外，其他委員任期一年，得連任一次，名額及產生之方式如下：一、司法院院長指定十一人。二、法官代表十二人：最高法院法官代表一人、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員代表一人、高等法院法官代表二人、高等行政法院及智慧財產法院法官代表一人、地方法院及少年及家事法院法官代表七人，由各級法院法官互選之。三、學者專家三人：由法務部、律師公會全國聯合會各推舉檢察官、律師以外之人三人，送司法院院長遴聘。學者專家對法官之初任、再任、轉任、解職、免職、候補、試署法官予以試署、實授之審查及第十一條所規定之延任事項，有表決權；對其餘事項僅得列席表示意見，無表決權。

傷女民代案。在決定延長羈押時，她的合議庭庭長陳世博要求法官陳嘉瑜補充延押理由書。由於陳嘉瑜法官曾經聽聞庭長涉嫌收賄，又覺得沒有必要補充理由書，在兩人意見僵持不下之時，言語衝突爆發。陳嘉瑜法官亦公開指稱陳世博庭長收賄關說。後來，司法院決定以法官法第 45 條「人地不宜」條款為依據，在違背兩位法官意願的情況下，將陳嘉瑜法官強制調至屏東地院；而庭長陳世博則調至桃園地院。

調動案送到人審會，引發極大的爭議。來自基層法院的人審會代表強烈反對，認為這有侵害審判獨立之疑，但司法院跟來自上級審法院的代表並不這麼看。會議上爭執不下，六名地院法官代表甚至退席抗議。人事案確定後，兩位被強制調動的法官提出再議，而全國法官社群群情沸騰，在 21 天內快速收集到全國九百多個法官連署抗議，「反對無理調動」。一個月後，人審會再次開會審酌，審級衝突依舊：「七位一審人審委員再三指陳這種調動有侵害審判獨立的疑慮，違反《法官法》第 45 條第 1 項第 4 款的意旨、違反比例原則、強制調動理由空洞等等。」（林孟皇，2013）但司法院的官方立場不變，也有來自二審的人審會委員表示支持。最後，表決結果仍是通過調動案。²⁰

這個案子的意義有二：第一，臺灣法官社群對於獨立性，尤其是在審判上所擁有的空間，非常敏感也非常具行動力。當時的全國法官人數約為一千九百多人，可以說是有一半左右的法官表態反對司法院強制調動。這次的集體行動再一次顯示了臺灣法官的核心認同是不受（司法）行政干預的審判獨立，二十年來如一。第二，法官始終對於司法院官方有深切的疑慮。無論規範如何演變，在實踐上，基層法官的戒心從未放下。此動能在九零年代被發

20 後來，陳嘉瑜法官向職務法庭提起訴訟，要求撤銷當時花蓮地院對她做出的警告處分，但失敗。職務法庭認為，調動針對的是陳嘉瑜法官不當言行（公開指涉其庭長收賄關說），不涉及她的審判獨立。因此警告處分是職務監督，而無影響審判獨立之虞：「傳述系爭傳聞足以毀損他人名譽事實不當行為之適法處置，核與審判獨立無涉。」對職務法庭而言，「法官只有在審判之範疇內，始享有審判獨立之保障，超出該範圍即無主張審判獨立保障之餘地。」見職務法庭判決，102 年度訴字第 2 號。不過，從職務法庭的人員結構來看，五位資深法官所組成的法庭恐怕不容易推翻花蓮地院院長做出的決定。何況，其中的審判長是公務人員懲戒委員會委員長，也是人審會成員之一。

展出來之後，沒有改變，只是在不同議題上冒出頭。

(二) 庭長

花蓮地院強制調動案指向了另一個關鍵的機制：庭長的角色。在司法體系中，庭長是最直接接觸到法官的行政監督角色，²¹ 如果要影響個案——不管是來自司法內部²² 或者外部²³ 的影響——庭長都是關鍵的一環。一方面，庭長作為司法行政的一部分，可能以監督之名，行干涉之實；而另一方面，審判長（庭長為當然審判長）在審判中擔任訴訟指揮，可能在合議庭的評議過程、合議庭成員的社交互動中，發揮非正式但實際的影響力（TWJ201708）。這種庭長所擁有的正式、非正式影響力，也正是過去二十多年以來不斷被改革、限縮、規範的對象。

首先，在改革風潮興起以前，「庭長對於判決有絕對的決定權」（李相助，2013: 276-277）。事務分配未回歸法官會議決定之前，法官會被分配到哪個庭、在哪個庭長的合議庭裡工作，取決於院長。因此，如果被分配到自視為「長官」的庭長，法官可能會直接或間接地面對庭長對個案的「指導」。²⁴ 具體而言，庭長的「指導」可能發生在三個階段：(-) 評議：在討論案件的過程中，

21 《高等法院及其分院處務規程》第 15 條，《高等法院及其分院處務規程》第 20 條，《最高法院處務規程》第 19 條。

22 來自內部的關說案例，如 2010 年的蕭仰歸法官為子關說案。負責此案的受命法官，高院法官高玉舜明確指出，她受到的壓力就是直接來自於合議庭的審判長。「高明哲說：『他是蕭仰歸的兒子，有來拜託啦！人家就是要拼無罪，連判罰金都不要！』」甚至，在她堅持要判有罪的時候，審判長高明哲還拿出另一份已經寫好的無罪判決，讓陪席法官選一份簽名。而陪席法官林洲富選擇了審判長的無罪版本。見蘋果日報（2010）。

23 來自外部的關說案例，如 2013 年定讞的高院法官集體貪污案。此案主要分為兩部分，第一部分是何智輝涉嫌苗栗銅鑼土地徵收弊案，行賄高院審判長陳榮和與受命法官李春地。第二部分是張炳龍涉嫌貪污，行賄高院庭長房阿生與陪席法官蔡光治。值得注意的是，撰寫判決的是受命法官，應該要成為主要的行賄對象；但在這兩個案件當中，收賄的反倒不一定是受命法官，而都有庭長／審判長收賄。可以合理推斷，行賄者認為收買庭長／審判長是有效果的。

24 不只一位法官曾向我表示，他們在剛分發的時候，庭長會用紅筆改自己或者同事的判決，也曾經聽過庭長因為不滿意而發脾氣摔判決，「以前還有庭長會把你的判決整個打叉，後面寫得密密麻麻。」（TWJ2017-09）」這幾位法官的期別在 35 期上下，大約是在民國八十幾年分發。

影響受命法官對個案的判斷。(二) 裁判書撰寫：在受命法官做出裁判之後，更改判決；這在送閱制度尚未廢除以前，是庭長最關鍵的監督（或者干預）手段。以及(三) 考核：在評估表現時，給予法官正評或負評，影響她／他的職涯。二十多年來，由於送閱制度逐步廢除，第二階段的干預已經近乎不可能；²⁵但第一與第三階段的影響，仍然存在，雖然在實踐上也有根本的改變。

首先，庭長在評議過程的非正式影響力，已經由「庭長任期制」大幅限縮。在 1998 年落實任期制以前，一二審皆有「萬年庭長」的現象。此現象之產生，一方面是並無法律或司法院內部規範限制庭長任期，二方面是庭長分派案件數較少，甚至無需擔任受命法官，²⁶所以庭長們傾向留在原職位直至自願請調，或優遇退休。一審庭長還有往二審調動的誘因，但是二審庭長很有可能長久待在原職位。庭長本就掌握考核其他庭員表現的權力，再加上長期在位，在案件評議過程中便佔據上風。庭長任期制正是削弱此權力與影響力的設計。

推動庭長任期制的過程，也可以視為當時體制內基層法官與司法院聯手，改變陳年慣習、推行新制度的又一次改革。事實上，司法院的立場根本性地決定了此項制度的發展：(一) 前後兩任司法院長堅持推動新制，以及(二) 司法院大法官會議做出釋憲文，肯定新制度之合憲性。

1995 年，司法院宣布庭長任期辦法（84 院臺人一字第 08787 號函），規定一審庭長任期三年，二審庭長任期四年，任期屆滿則可能免兼庭長職務，回任一般法官。三年後，司法院如實在七月討論一審免兼庭長的人事案，決定在 38 位任期屆滿的一審庭長中，九人續任，九人調二審法官，五人申請退休，兩人延長一年，另外有 13 名任期屆滿的一審庭長被免兼，回任法官。在司法院處理完一審的庭長之後，下一步是二審庭長；但卻於此發生激烈的衝突。高本院庭長的集體行動非常迅速，在八月的民刑事庭長聯席會議中決議組成「反庭長任期制工作小組」²⁷（李相助，2013: 131）。他們主張，

25 不過，實踐上，庭長／審判長仍然有可能更改候補法官的判決。詳見後述。

26 這是林洋港擔任司法院長時期的政策。

27 工作小組成員包括：組長，民一庭庭長顧錦才，組員有李相助，常尚信，房阿生，張耀彩，陳祐治，王振興，均為高院庭長。其中房阿生法官後因收賄案遭監察院彈劾。

由於法官的身分保障受憲法與法律規範，²⁸ 司法院以行政命令推行降職的新制違法違憲。監察院也提出調查報告，認為司法院正在推行的庭長任期制欠缺法律授權，而且也有合憲性的爭議，似乎不應該急著以行政命令的政策層級推行。

庭長們跟司法院的衝突很快升高。庭長們甚至提出釋憲聲請案，要求大法官會議就庭長任期制的合憲性做出決定。先有被免兼庭長職務的板橋地院庭長陳雅閣法官提出釋憲案；後來，又有高院庭長共同行動，強烈要求大法官儘速釋憲。事實上，由於高院院長與司法院的政策立場一致，高院庭長們還曾經聯手「突襲」他們的院長，企圖提出釋憲案：趁著高院院長與司法院長到南部出差時，民一庭庭長擬函給代理院長職務的刑一庭庭長，聲請大法官釋憲。當天，幕僚人員私下通知院長立刻搭機趕回臺北、抽回公文，聲請案才未提出。高院庭長們其他的行動包括揚言罷工（將仿效最高法院採取限量分案）、評鑑司法院長、燒毀司法院頒發的獎狀獎章等。從被改革者反應可以看出，新制在法院內部面臨的阻力頗具規模。

庭長任期制最後在司法院的堅持下進行。一方面，連續兩任司法院長，在面對來自高院庭長們極大的壓力下，仍然都任命同一個具改革意識的人事處長推行政策。²⁹ 1999年4月，司法院發表聲明表示願意與反對者溝通，但仍然將於下個月開始實施二審庭長任期制。該月底，人審會決議，在55位已經任滿四年的二審庭長中，15位庭長免兼³⁰ 並回任法官（李相助，2013: 343）。雖然有庭長表示「抵死不從，不惜身殉」，但最後，「高院庭長們評

28 規範上，這些行動者們認為憲法第81條與司法人員的人事條例是法律上的保障。實踐上，他們主張，庭長不管是在司法內部公文書、或者是社群內的認知，都是相對於一般法官的升職。

29 事實上，由於這位人事處長在司法體系內資歷尚淺，一開始是以代理處長的方式被任命。他的任命案引起極大爭論，監察院甚至也在調查報告中明確表達不贊同之意：「〔……〕法官呂太郎自兼代司法院人事處長以來，對司法院人事業務之推動，正面作用未見，負面影響已生，況其兼代顯然不合法令〔……〕。」但正是從他的任命案爭議中可以看出兩任司法院長推動此事的意志。

30 這15位庭長是：高等法院庭長溫良瑞、胡泉田、黃金賦、楊貴志、陳炳彰、顧錦才、王振興、王洪梓、臺中高分院庭長陳登源、臺南高分院庭長陳老藏、高雄高分院庭長張錦鴻、黃清江、周慶光、花蓮高分院庭長莊謙崇、金門高分院庭長李宗榮。

估，形勢比人強」，還是接受了（李相助，2013: 343）。司法院的此項行動也獲得律師界的肯定（黃旭田，1999）。另一方面，在規範性基礎上，大法官做出了釋字第 539 號解釋，肯定司法院政策的合憲性，雖然也主張庭長的人事案應該「以法律規定為宜」。³¹ 這個規範基礎在大約十年後建立：法官法通過時，第十條明確授權司法院任命庭長的權力。

庭長的另一項影響力來自於事後的評估，機制包括職務評定（過去為打考績）與評量判決。前者的影響力很直接。考績建立上對下的權力位階，一般法官跟庭長並非在平等的互動裡共事。現在的職務評定已經不再如過去的考績制度，而只分為「良好」以及「未達良好」；但是，影響仍然是直接作用在庭員身上。至於後者，庭長評量判決的影響則相對曲折，因為影響的是該院院長對該名法官的看法。具體的機制是由庭長撰寫的「裁判書類研閱意見表」，俗稱「審閱單」，是由庭長交給院長參考的評量。該表單的作用，一位資深法官說得很清楚：

每個法官都討厭這東西，因為如果是自己的疏忽，會被院長知道自己的兩光。愛護庭員的庭長不會開這單子。他們會用便條紙，便利貼發明之後改用便利貼，寫他的意見提醒法官注意，或用鉛筆在判決的空白處加註意見。最尊重法官的，會抱著判決去跟法官討論，讓他再次考慮。（TWJ201604）

可能因為它的影響力曲折，審閱單並沒有成為改革的焦點，雖然在九零年代曾經也有反對黨的立法委員透過政府預算案施壓，要求取消此表單，³² 不

31 值得說明的是，雖然之前由高院法官發出的釋憲聲請案有送出，但卻被剛上台的翁岳生院長從程序上駁回。但由於板橋地院陳雅閣法官提出的聲請案已經受理，所以最後還是做出了釋字第 539 號解釋，宣告庭長任期制合憲。在釋憲的當時，該要點已經由（89）院臺人二字第一八一九號函，修正為「高等法院以下各級法院及其分院、高等行政法院法官兼庭長職期調任實施要點」。

32 中華民國 83 年中央政府總預算案審查中，有五位立法委員加註意見，主張「建請各級法官之裁判審閱表應予以廢除，以免名為導正裁判錯誤，實則控制司法獨立審判。」這五位立法委員是陳水扁、姚嘉文、陳婉真、李慶雄、顏錦福。

過並沒有具體結果。司法體制內則有個案、零星的衝突。訪談中，有兩位資深法官（大約是 1992 年左右開始服務）分別表示他們曾經因為審閱單跟庭長意見不合。其中一位（TWJ201604）認為庭長在審閱單上的意見有明顯法律錯誤，於是將審閱單影本送給所有同仁公評，令該庭長相當難堪。另外一位受訪者表示（TWJ201705），曾經收過三次審閱單，都與庭長意見不同，也引起不快。而她對其中一次印象特別深刻，因為該庭長多年後在某社交場合主動向她表示歉意，自承當初寫審閱單跟院長打小報告的行為並不妥當。從他們的個人經驗中可以看出，當時在各法院內，由庭長往上呈報的評價機制對法官的影響力雖然並不直接（在評議過程、以及直接修改送閱的判決的影響力比較直接），但真實存在。³³

值得一提的是庭長制度近期的實際情況。2009 年，司法院又再度允許庭長連任，並且未設連任限制。³⁴ 2010 年，司法院居然將邏輯倒轉，將庭長續任視為當然，在有理由的情況下才提出庭長不續任案。³⁵ 制度再走回頭路的原因似乎是：現在已經沒有太多法官願意做庭長！蔡炯燉法官（現為司法院副院長）於 2009 年指出：「司法院於 84 年間實施庭長任期制〔……〕之後，法官自治意識日漸抬頭，且司法院一再要求院長落實『行政支援審判』的精神，因而院長及庭長與法官之互動關係，其管理角色逐漸淡化，演變至今，法官兼職院長或庭長職之意願，已大不如前。」（湯德宗、黃國昌編，2010: 144, 145）他進一步提出他在苗栗地院觀察到的現象，「以苗栗地方法院為例，在民國 98 年間，具有被遴選兼任庭長職資格之法官有十七人，但僅一人有選填被遴選之意願。如今地方法院之庭長任期屆滿（甚至未任滿），而

33 至今，司法院似乎未廢除此制度（我在 2005 年的司法院公報中仍有看到，只供候補法官獨任使用）。但審閱單在實際運作上似乎很少出現。在我的受訪者之中，數位五十期以後的法官沒有見過審閱單。

34 司法院（98）院臺人二字第 0980002148 號函修正，《司法院所屬一二審法院法官兼庭長職期調任實施要點》，第十二點，「已依第十一點規定連任滿三年或四年後，如有具體事證，可認為其餘兼任庭長職期中，確以善盡職責，發揮傳承使命者，司法院仍得再予連任。」

35 司法院（99）院臺人二字第 0990026579 號函修正，《司法院所屬一二審法院法官兼庭長職期調任實施要點》，第十一點第一項，「庭長任滿三年後，於值期中如發現有具體事證可認為其卻有不適宜擔任庭長之原因時，經審查委員會每年〔……〕審查，提出不予續任之庭長建議名單後，由司法院提出於人事審議委員會審議。」

請求免兼者，大有人在。」（湯德宗、黃國昌編，2010: 144, 145）可以得知，法官社群內部不再視擔任庭長為絕對的升職，也不再是其他庭員的長官。此認知也有一些訪談資料佐證。有數位 40 歲以下的年輕法官表示，在個案中他們不覺得庭長在指導他們，而是請他們參考不同的法律意見。

可以肯定的是，規範上的改變與實踐上的改變，是兩條相交、相輔但不同的軸線。當法官社群已經在自身的動員過程中蛻變，扭轉了庭長與庭員之間的權力關係；規範若再走上回頭路，也不會破壞審判獨立。保守派法官的反動員沒有擴散，間接顯示法官群體的人心向背。司法院所推動的規範改變，是在這樣的實踐基礎上發生。時至今日，庭長能夠對法官產生影響的機制正常化，加上已穩固的獨立意識，庭長干預審判已久未聽聞。

三、送閱制度

上一段主張，庭長在「評議」以及「事後評估」兩大階段對法官能夠造成的影響已經正常化。本段將深入探討庭長在「裁判書撰寫」階段的影響力如何被限縮：首先，送閱制度取消之後，各法院內的司法行政系統對於責任法官的判決已經沒有具體機制可以介入。但是，第二，正是因為送閱制度取消，候補法官面臨的監督轉為內部且非正式的實踐（*internal and informal practice*），而且嚴謹程度不減。事實上，現在的候補法官仍然習慣將判決事前送給庭長／審判長審閱，而且並不排斥此事前送閱制度。

取消長達半世紀³⁶的裁判送閱制度是一條漫漫長路。第一，送閱制度首先取消的部分是「合議裁判」的「事前送閱」。1991 年，因為著名的臺南地院院長關說案，³⁷ 司法院修改辦法（《法院辦案書類及文卷審查實施要點》），將合議案件改為「事後送閱」。但是獨任法官仍是事前送閱，而試署與候補法官也仍嚴格實施事前送閱。第二，1996 年，在司法改革委員會中，由於改

36 送閱制度起始於 1955 年，司法行政部要求法官宣示裁判書之前，應將裁判送給庭長與院長審閱。臺民字令 44518 號，1955 年 8 月 20 日。送閱制度完全廢止於 2005 年 10 月 18 日，司法院令停止適用法院辦案書類及文卷審查實施要點，見司法院公報 47 卷 11 期（司法院編，2005）。

37 見王金壽（2008a）。

革派法官在臺中的行動，也由於他們在司法院內強力要求，進一步把(一)合議審判的事後送閱；(二)獨任的事前送閱；(三)試署法官的事前送閱全部取消（司法院，1996a: 1139）。但值得注意的是，資淺的候補法官仍然必須「事後送閱」。第三，最後一哩路是在 2005 年，司法院正式令停止適用《法院辦案書類及文卷審查實施要點》。可是，值得注意的是，司法院也同時發布《候補法官辦案書類審閱要點》，要求候補法官繼續事後送閱。理論上，在候補法官宣示判決主文之後，庭長與院長才會看到判決。因為主文已經宣示，所以候補法官的審判獨立可確保，³⁸ 但若該判決內容論證需補強，還有改變論證過程的機會。

上述演變顯示了一項有趣的變化：臺灣司法在邁向獨立之時，也同時邁向大陸法制的科層化。司法科層有法一致性的責任，故也須為資淺法官（理論上較不穩定的）表現負責，故積極介入、監督候補法官的判決寫作。從資淺法官的角度看來，個別法官的審判獨立收攝在整個司法科層內，也仍須向內部的行政系統負責。送閱制度的發展反映了司法行政在「監督問責」與確保司法「獨立」之間確有兩難，最後做出的選擇，是回歸科層邏輯，把界線畫在資深資淺之際。

這一項政策選擇在法官之間有相當的支持度。首先，我在訪談過程中遇到幾乎一致的說詞：候補法官們皆不反對庭長／審判長協助修改判決，甚至是主動、樂意接受指導。由於候補法官的獨任案件有限，大部分的案件都是合議，庭長／審判長都會在開庭與評議過程提供手把手的協助。因此，運作上，候補法官寫完判決，實際上都還是會在「宣示之前」送給庭長／審判長看，確認無誤才會送出。不少候補法官也都表示，能夠遇到庭長／審判長協

38 不過，反過來說，如果候補法官真的做出錯誤的主文，也是無法更改的，只能靠提起上訴或者抗告救濟。前立委王滔夫賄選案，第一審的合議庭法官疏失未適用特別法條文，宣判後不能更改，法官主動請求檢察官提起上訴，即為一例。中央研究院（1996），戰後臺灣歷史年表，1996 年 7 月 1 日。另外，也必須說明的是，上述原則雖然在刑事訴訟當中是如此，也當嚴格遵守；但是在民事訴訟當中，如果判決主文是因為誤寫、誤算數字這種明顯的單純錯誤，法律其實允許法院裁定更正自己的錯誤，不需要當事人再耗費極大的時間精力金錢提起下一次訴訟，才能得到正確的結果。民事訴訟法第 232 條第一項。（作者感謝審查人提出此據）

助修改判決，對養成有正面的影響。例如，有一位在北部地方法院的候補法官表示，

我的書類還是要經過庭長，他不蓋章我出不去。要看那個庭長他會不會擋。目前庭長都會改，貼紙條說他覺得哪裡怪怪的。看我要不要改都可以。他會說，「啊！那個你看看就好，不用管我」之類的。但是我通常都會改，就是被說服了。所以雖然會受到人家意見影響，但沒有覺得法律見解受到限制，因為就是被說服了。(TWJ2016-13)

而另一位候補法官則告訴我，雖然他非常批判事前送閱的習慣，但他自己曾經有一次在法律適用上犯錯的經驗，所以他後來也都還是會乖乖把判決在宣示前拿給庭長看。(TWJ2017-05)

其次，歷史資料中也隱現端倪。1996年，在司法改革委員會討論是否該廢除事後送閱制度時，曾經做了一次投票率非常高的調查（司法院編，1996a: 1078-1080），其中審級差距相當明顯：

審級	投票人數 (應投票人數)	投票率	廢除 事後送閱	維持 原本送閱	改用 正本送閱	廢票
三審	89 (92)	96.7%	18 (20.2%)	68 (76.4%)	1 (1.1%)	2
二審	233 (267)	87.3%	141 (60.5%)	79 (33.9%)	12 (5.2%)	1
一審	384 (416)	92.3%	228 (59.4%)	136 (35.4%)	15 (3.9%)	5

對此投票結果的第一個觀察是：一、二審法官大多數認為要廢除事後送閱制度，但第三審法官覺得維持原本的制度沒有關係。但第二個有趣的觀察是，比較那些一、二審支持維持原本送閱制度的法官，反倒是一審的法官有稍稍較高的比例希望延續原制。配合上述的訪談資料，一個可能的解釋是：一審有較多的候補法官，習慣接受庭長／審判長的協助，因而主張一定程度地維持「原本送閱」。

總結來看，送閱制度的發展有以下幾點啓示：(一) 其廢除仍然對司法獨立

有關鍵的影響。根本上的終結了司法行政藉「監督」之名、行「干預」之實的軌道。(二) 因為廢除送閱制度，司法行政必須面對問責與獨立的原則衝突，因而回歸科層邏輯，也就是資淺法官仍然受到較強的行政監督。一條明顯的界線畫在未實任與實任法官之間。(三) 但在實際運作上，候補法官送閱經驗大都良好，並沒有侵害審判獨立的經驗或擔憂。本文主張，這是因為司法社群在規範上與實踐上都已經歷了長足的變化：一方面，多個審判獨立機制已經在規範上確立；另一方面，庭長也不再專斷、跋扈，而每個法官都對獨立審判有極高的警覺心。即使裁判送閱實際上仍然存在，候補法官受干預的經驗卻沒有發生。

一言以蔽之，**司法獨立的機制是多面向且相互牽連的**。審判獨立的諸多環節都曾經成為法官集體動員的目標，而動員的成果同時展現在規範與慣習的改變上。多項獨立機制又再相互影響、共同發揮保障功能。這個相互加成（mutually reinforcing）的過程最終導向了臺灣的審判獨立。

伍、現狀：司法科層中的內部獨立性

臺灣二十餘年來的發展，是司法脫離威權控制的正常化過程，建立獨立性與一定程度的法官自治。不過，另一層內建於大陸法系司法科層的緊張關係，也逐漸在浮現。司法體制是一官僚科層（bureaucratic hierarchy），如同金字塔般的組織結構。官僚科層的假設是：上階層人員因為已經完成下階層的任務，而有能力評估下階層人員的表現。因此，在科層階梯上的升遷移動，很大程度取決於上階層的法官對下階層法官的評估（Guarnieri, 2002: 66）。此官僚科層的特性也因而包含一不可避免的緊張關係，即法官所需的獨立空間，與科層體制對其表現的控制，必然相對（Guarnieri, 2002: 50），甚至可能衝突。

內部獨立性的限制即為本節主題。法官擁有審判獨立；但是，審判獨立的內部限制也真實存在，尤其作用在資淺法官身上。也因為臺灣的法官社群經驗過威權控制的歷史，此限制極容易引起爭議。

臺灣的法官並不是從穿上法袍的第一天起，就享有憲法保障。法官在法

官學院完成課程，分發至法院開始服務時，首先以候補法官的身分任職，四年後若通過審查，成為試署法官，再過一年，經歷第二次審查，才成為實任法官。³⁹ 司法體制內部在職涯初期的層層審核，形塑了法官「向上看齊」的現象。一位受訪者描述資淺法官的處境：

種種不確定因素，以致資淺法官多半只會循前人既有腳步前進；就如同在迷霧山中，不熟悉（資淺）的登山客（法官）只能循前人踏過的足跡前行一般（TWJ201617；田野筆記 2017/03/31）

資淺法官面臨的兩次審查有一樣的結構：(一) 書類審查，審查該法官的 20 件判決，⁴⁰ 以及 (二) 服務成績，包括品德操守與敬業精神。前者由司法院成立「裁判書類審查委員會」獨立判斷，後者則由資淺法官所任職的法院院長打分數。這兩項成績會一起送到前述的人事審議委員會，由人審會做出決議。

此二審查構建了法官的科員行為模式：書類審查使資淺法官唯上級審見解是瞻、唯制式寫作是從，而服務成績則由司法行政首長主觀評價法官專業表現，容易引發爭議。首先，書類審查對於未實任法官的影響力可說是深入人心。時瑋辰法官在 2016 年發表的《司法人員過勞報告》中，即有許多栩栩如生的見證：

對於尚未通過書類送審成為實任法官的候補、試署法官而言，在書類的寫作上顧忌也較多，一個在大型法院的法官表示，「書審委員的書類控制功能還是很強大」，另一個在西部非都會型法院刑事庭的法官也表示，「判決簡化雖在倡議，但未通過候補試署的法官怕書類沒過還是不敢輕易嘗試，試了也未必能過庭長那關（看習慣舊式了）；認真的庭長審判長也會花很多時間協助修改，壓縮自己辦案時間。但現實上是一堆法官浪費生命在字斟句酌些

39 《司法人員人事條例》第十條，授權司法院訂定《候補試署法官辦理事務及服務成績考查辦法》。

被告跟民眾根本不在意的東西，無法把力氣花在研究法律問題或是背後犯罪成因；判決也變成你抄我我抄你，因為這樣比較保險，選擇不要寫些「兄弟我獨創」的見解。』（時瑋辰，2017）

此言明確展現司法科層對基層法官的影響力。法官在個案中撰寫判決時，對話的對象並非只是當事人，而是上級審。對許多尚未實任的資淺法官而言，上級審的身影還比當事人更加巨大。

事實上，資淺法官若不願服從上級審的法律見解，可能會有丟工作的風險。2005年，錢建榮法官書類審查未通過的事件正是一個社群內廣為人知的例子。該年11月，錢建榮法官收到候補成績審查不及格的評語，主因是他的裁判書類成績不及格。評語指稱他不該在判決中批評最高法院的判例（魏宏儒，2013: 85）：

最高法院判例，係就該院歷年裁判中，擇期精要者，依法定程序，編為判例刊行。（……）而第一審法院對於具體案件，理應針對認定之事實，適用法律，做適當之裁判（……）按法院裁判，當與法學研討論文有所不同，本件裁判對最高法院判例，恣意批評，殊非所宜。

該評語未指出錢建榮法官的法律論證何處犯錯——相對的，錯是錯在「恣意批評」最高法院判例。此語明確反應司法官僚科層的特性：最高法院處金字塔頂端提供法安定性，包括發布判例統一適用法律，下階層人員應聽言行事。科層控制不可避免地與法官個人的認事用法產生分歧、對立，甚至衝突。

這一項人事案產生極大的寒蟬效應。田野中，我反覆聽聞法官引述此案，意味著資淺法官的審判獨立受到限制。例如，有一位法官在接受訪談時剛通過實任審查，自稱「解放了、百無禁忌」（TWJ201710）。另一位資淺法官跟

40 基本上，在這20件判決中，十件由受審法官自行挑選，另外十件由電腦隨機抽選。至於自行挑選的那十件判決，也需要經過該受審法官的審判長「證明」。

我解釋，因為還沒有實任，他很擔心在書類審查的時候會被挑毛病，所以即使司法院力推裁判書類簡化，他還是會把判決寫得落落長。⁴¹ 他也特別以錢建榮法官的經驗為例，「即使像錢建榮這麼強的人，他也是在釋憲申請書中說要先變成金剛不壞之身——先金剛不壞才能變成錢建榮啊。」(TWJ201602) 在沒有實任之前，法官們會因為擔心自己的職涯，而盡量去服從群體規範。這正是科層制度設計的原意：法官升遷的渴望會創造強烈的動機，遵從上級的壓力或者期待——而這個上級也可能是法官自治的單位 (a self-governing body) (Guarnieri, 2002: 65)。對資淺法官而言，實任考核是必經之路，代價不是升職於否、而是能否保有工作。法官有非常強烈的動機高度配合上級——包括院內的行政管理以及上級審的法律見解——也因此為法官在司法內部獨立性，帶來了真實的限制。

除了書類審查之外，另一組考核項目是服務成績。這項成績直接交由資淺法官的院長打分數，⁴² 因而「此部分流於主觀成分居多，故爭議不少。」(TWJ201617；田野筆記 2017/03/31) 誠然，從評分表格看來很難有客觀標準。現行表格⁴³ 內四大面向分別為學識能力、敬業精神、品德操守、身心健

41 這位法官鉅細靡遺指出哪些東西其實不必寫入，但他仍然會複製貼上：「像論罪的時候，什麼吸收關係、高階低階，偽造文書的時候又有印文幾枚、還要論沒收，那論罪的時候都很冗長，其實沒有人會去看。或是像寫無罪判決的時候，要不要寫證據能力？最高法院說不用寫證據能力，因為無罪判決就沒有證據能力的問題。但你在寫判決的時候，還是會擔心說，如果我沒有把這段貼上來的話，書類審查會不會覺得你為什麼沒有把無罪判決不用寫證據能力的論述寫出來？所以其實不用寫的東西還是會想要貼啦。雖然不會花很多時間，但是因為只是貼上而已，但你的書類就會越來越長。或是勘驗筆錄、證人證詞、通訊監察的譯文，那有些法官的寫法就是把它全部灌在判決書裡面。就很冗長，沒有經過整理或摘要，但有人覺得這樣原音重現比較好。在實任以前，寫仔細一點是比較保守一點。」(TWJ201602)

42 《候補試署法官辦理事務及服務成績考核辦法》第九條：「一、候補、試署法官現辦事務所在之法院院長，應於法官候補、試署每滿六個月後一個月內，就其學識能力、敬業精神、品德操守及身心健康情形填具考核表，並加具評語後，報送司法院。但有具體事證足認有不適任之情事者，應即報送。二、各法院院長於填具考核表前，應徵詢該法院相關庭長、法官之意見。」

43 我手上的現行表格是在 2011 年法官法通過後，依第九條訂定。與過去的表格比較，大同小異。在司法院公報系統中，我找到廢止的舊表格一份，還有 2000 年的另一份舊表格。他們都只有兩大項目「學識能力」與「品格操守」，但細目與具體內容都是差不多的。

康情形，每個面向中各有五個細目，每個細目院長都必須打分數，可以給予優、佳、中、低、劣的評分。這些細目的評量完全交乎院長：諸如「便民：能否發揮同理思考，便民禮民」，或者是「舉止：言行舉止合宜、無踰矩」，甚至是「性情：敦厚謙和，謹慎誠摯，無不良嗜好」。也難怪，服務成績可能變成院長刁難年輕法官的一種手段。一位資深法官曾任人審委員，他表示：

沒有過有人不及格，〔會發生的情況是，〕大家都 80 幾分，有個人只是 79 分就被人拿來品頭論足。或者評語裡面有些玄機，人審會就表決他不及格。

他描述了幾個有爭議的案例。例如，候補法官去的第一個法院院長肯定其表現，但第二個法院院長認為他從第一個法院帶去的審判做法不對。在人審會上，候補法官面臨批評。該人審委員很不同意院長的做法，「儘是搞這種打壓年輕法官的事。」（田野筆記 2017/03/31）

未實任法官在科層體制底端的處境，有時無所適從。例如，夾在新的司法政策與法院舊慣習之間，可說是經驗了司法二元的不利益。一個具體的例子是刑事判決中，關於累犯的資訊要不要寫在犯罪事實欄裡？作為簡化書類裁判政策的一部分，司法院已行文指出，累犯只需要寫在理由裡，不需要重複寫在犯罪事實欄中。但是，還在候補階段的法官告訴我，

我陪席的學姐就曾經有一件判決被撤銷，理由之一就是沒有〔在犯罪事實欄裡〕寫累犯。庭長認為〔……〕你送書類〔……〕判決以後還是要給老一輩的審查。我就想說，可是書類標準已經變了，他們已經這樣子要求了。但庭長還是那一套覺得說，我是爲了你好，書類未來還是要送閱，像學姊那樣實任了，她要怎麼寫我都不會管她。庭長後來終於接受了，說你不寫在犯罪事實，你就印那個簡化〔書類裁判政策〕的附件放在卷宗裡面。我們不只要討好二審，還要討好書類送審，影響是這樣啦。對我們來說反而更麻煩。（TWJ2016-10）

另一位二審的資深法官認為這是訊息的落差：

有罪判決是寫事實及理由，所謂的事實是指犯罪事實，而累犯不是犯罪事實。所以最高法院就認為說累犯不用寫理由欄。那最高法院的這個意見在哪裡落實呢？他們透過候補法官、試署法官的書類審查，由最高法院的法官擔任書類審查委員，所以他們就在那個委員會裡面講說，這個事實欄，以後不用再寫累犯。再由司法院接受書類審查委員會的意見，就行文給地方法院。為什麼不會行文給高等法院？因為高等法院沒有候補法官嘛〔……〕他們沒有跟高等法院的法官講嘛！所以上來就，咦你怎麼沒有寫——就被撤銷了。（TW201709）

可以確定的是，司法行政與審判系統之間的落差存在，但此落差影響最大的是尚未實任的年輕法官，「聽話」的壓力最強——即使他們並不確定應該要聽司法院、庭長，還是聽上級審的話。

總合而論，法官雖然獨立了，但是並不代表他們面臨的內部壓力就消失了。司法科層體制內建的行政管控仍然對法官有實質的影響力，從未實任法官身上尤其能夠明確看出這種內部獨立性的限制。資淺法官在職涯早期的形塑階段（formative stage）形成了向上、向內看的習性；這是制度必然的結果，但也產生不可避免的問題。一位法官精準地指出這種行為模式的問題：「院長考核內容、書類審查結果不確定，伴隨是『守舊文化』的誕生，因承襲資深法官的辦案、裁判，較可能順利通過及格審查，若追求『創新』恐將面對諸多不確定因素，而無法自由伸展。」（TWJ201617；田野筆記 2017/03/31）

申言之，臺灣法官所擁有的審判獨立是一種被動的、不受外界干預的獨立（negative independence）；但是，當法院面對越來越多新穎的政經社挑戰，法官們是否也會需要一種主動的、鼓勵創新的積極獨立（positive independence）？這似乎是臺灣邁入民主成熟階段後，法院必須面對的下一個角色轉換。

陸、結論

臺灣司法是如何獨立的？本文專注於司法獨立的核心——審判獨立。追蹤三大司法體系內部機制，包括事務分配、人事制度、送閱制度，我發現，在這長達二十餘年的過程中，有三項特點浮現。第一，審判獨立的機制不僅多元，而且相互牽連。在逐步拉扯前進的過程中，各項機制的發展，有些走回頭路，有些看似不變，有些則持續引發司法體系內部的競爭與衝突。但整體而言，這些機制變革過程增加了決策透明度，也增加了下級審、一般法官的參與程度。第二，檢驗這些審判獨立機制的發展過程，包括其出現（*emergence*）與延續（*continuity*），本文發現有一個「下上夾擊」的動員模式。基層法官發起集體行動，同時有司法行政階層接受改革動能，進而改變制度或慣習。從法官事務分配機制，到落實法官會議，在在都是實例，也深深銘印入臺灣法官社群的行動基因。值得一提的是，司法院在改革上的角色相當吃重。有些重大的獨立機制改革，包括取消萬年庭長以及送閱制度，都是由上而下的政（策改）變。司法菁英與政治菁英之間的縱橫捭闔一直持續到2017年的第二次司改國是會議。這是值得持續研究的學術焦點。第三，個別法官的獨立以及司法體系對個別法官的問責之間，有一緊張關係；而資淺的未實任法官受到的影響最大，在科層底部面臨最劇烈的制度馴化過程。為了降低取得身分保障的不確定性，資淺的法官向上看齊，唯上級審見解是瞻、唯制式寫作是從。內部獨立性受限是司法官僚科層制度的特性，讓創新的法律見解不容易出現。

與司法獨立的文獻對話，臺灣的經驗帶來兩點貢獻。第一，司法並不完全是由政治部門「讓權」才獲得政治動能，司法部門本身的政治能量也可以帶來司法的變革。從「外部觀點」研究司法獨立與司法賦權的文獻，也曾經以臺灣憲法法院為案例論證保險理論，主張民主化帶來的不確定性會讓當權者強化法院。此論據沒有錯，但只看到最高層級的法院，並不完整。本文研究一般司法體系的變革，補足另一大塊臺灣的司法經驗：一般法官的集體動員與司法菁英的變革同等重要。因為動員改變的不只是在書本上的規範（*law*

in books)，也改變了司法社群內的慣行（law in action）。第二，在方法論上，臺灣的經驗也顯示：專注於特定案例的發展過程能帶來許多洞見——如果使用普遍一致（universal）的變數與效果來檢驗案例，會遺漏這些重要的洞見。例如，臺灣司法在 30 年前與 30 年後，庭長制度皆存在不變，資淺法官也一樣都會把判決送給庭長審閱，但是 30 年前審判獨立爭議重重，30 年後獨立穩固。與他國比較，烏克蘭立有法律讓法官全面直選庭長，而臺灣的法官法則無此規定，庭長仍由司法院提名，人審會肯認並任命。從制度論之，烏克蘭的人事制度設計較臺灣更加符合法官自治的原則，司法獨立性無虞；但是，研究卻顯示烏克蘭的法官社群沒有自主的行動與意識，法官不僅傾向選出原本的庭長，其集體行動也複製政治侍從網絡。無論是單一案例內的跨時比較，或者是跨國之間的案例比較，都顯示：單純觀察制度的有無，而不去追究制度的發展與行動者的經驗，將無法理解審判獨立的真實面貌。

臺灣的審判獨立走了很長的路。毋庸置疑，這是一項我們已經確立的成就。展望未來，臺灣法官面臨的是其他挑戰：如何從一個獨立的司法制度，發展成一個好的司法制度？具體而言，如何有效率地消化大量司法案件？如何擇優汰劣？如何提升審判品質？如何回應社會對司法的期待——甚或是，面對不合宜的角色期待，如何確立司法的原則與認同？從無（司法獨立）到有（司法獨立），毋寧是重大成就。然而求有之後如何求好？更多、更複雜的問題，將是這個世紀，臺灣法官需要面對的進階挑戰。

參考資料

A. 中文部分

司法院（編）

- 1996a 《司法改革委員會會議實錄（中輯）》。臺北：司法院。（Judicial Yuan (ed.), 1996a, *Meeting Minutes of the Judicial Reform Committee, Volume 2*. Taipei: Judicial Yuan.）
- 1996b 《司法改革委員會會議實錄（下輯）》。臺北：司法院。（Judicial Yuan (ed.), 1996b, *Meeting Minutes of the Judicial Reform Committee, Volume 3*. Taipei: Judicial Yuan.）
- 2005 《司法院公報第 47 卷第 11 期》。臺北：司法院。（Judicial Yuan (ed.), 2005, *Judicial Yuan Gazette, Volume 47, Issue 11*. Taipei: Judicial Yuan.）

- 2010 《司法院公報第 52 卷第 3 期》。臺北：司法院。(Judicial Yuan (ed.), 2010, *Judicial Yuan Gazette, Volume 52, Issue 3*. Taipei: Judicial Yuan.)
- 中央研究院
- 1996 〈台南地方法院合議庭審判王滔夫賄選案〉。戰後臺灣歷史年表，政治社會類別，7 月 01 日。2021 年 12 月 21 日，取自 <https://twstudy.iis.sinica.edu.tw/Twht/Professional/Reference.php?EventID=47515> (Academia Sinica, 1996, "Tainan District Court Made Decision on Wang Tao-fu's Bribery on Election," *The Taiwan History Chronical*, July 1. Retrieved December 21, 2021, from <https://twstudy.iis.sinica.edu.tw/Twht/Professional/Reference.php?EventID=47515>)
- 王文玲
- 2007 〈賴英照派連江地院院長遭「封殺」〉。聯合報，12 月 13 日。2021 年 12 月 21 日，取自 <http://city.udn.com/54532/2563074> (Wang, Wen-ling, 2007, "The Assignment of the President for the Lianjiang District Court by President Lai Ing-chao is Sealed," *United Daily*, December 13. Retrieved December 21, 2021, from <http://city.udn.com/54532/2563074>)
- 王金壽
- 2007 〈獨立的司法、不獨立的法官？民主化後的司法獨立與民主監督〉，《臺灣社會研究季刊》67(September): 1-38。(Wang, Chin-shou, 2007, "Independent Judiciary, Dependent Judges? Judicial Independence and Supervision under Democracy since Taiwan's Democratization," *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 67(September): 1-38.)
- 2008a 〈臺灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉，《思與言》46(2): 133-174。(Wang, Chin-shou, 2008a, "Judicial Reform in Taiwan in the Past Twenty Years: On the Road to Independence," *Thoughts and Words* 46(2): 133-174.)
- 2008b 〈司法獨立與民主可問責性：論臺灣的司法人事權〉，《臺灣政治學刊》12(2): 115-164。(Wang, Chin-shou, 2008b, "Judicial Independence and Democratic Accountability: On Judicial Personnel in Taiwan," *Taiwanese Political Science Review* 12(2): 115-164.)
- 李念祖
- 2007 〈審判獨立、司法獨立、檢察獨立、檢察中立之憲法釋義辨上〉，《司法週刊》1322: 第 2-3 版。(Nigel N.T. Li, 2007, "A Constitutional Inquiry on Judgement Independence, Judicial Independence, Procuracy Independence, and Procuracy Impartiality," *Judiciary Weekly* 1322: 2-3.)
- 李相助
- 2013 《現聲說法：一位資深法官的回憶錄》。臺北：博雅書屋。(Lee, Shiang-ju, 2013, *The Voices of Law: Memoir of a Senior Judge*. Taipei: Bo-ya Bookhouse.)
- 林孟皇
- 2010 〈臺灣法官人事制度問題及其改革方向——以司法院人事審議委員會制度的變革為中心〉，《臺灣法學雜誌》164: 5-23。(Lin, Meng-hwang, 2010, "Issues and Reform Guidelines for Judicial Personnel Institutions in Taiwan: A Focus on the Judicial Personnel Committee of the Judicial Yuan," *Taiwan Law Journal* 164: 5-23.)
- 2013 〈司法院人審會的結構該調整了〉，《司改雜誌》95: 17。(Lin, Meng-hwang, 2013, "The Structure of the Judicial Personnel Committee of the Judicial Yuan Should Be Changed," *Judicial Reform Magazine* 95: 17.)

時瑋辰

- 2017 〈「法官檢察官案件量負擔大，辦案品質受影響」原因分析報告〉。2021年12月21日，取自 <https://medium.com/@weichenshih/heavycaseloadtw-89e547faf6a4> (Shih, Wei-chen, 2017, “A Report on Judges and Prosecutors’ Caseload and the Work Quality Affected,” Retrieved December 21, 2021, from <https://medium.com/@weichenshih/heavycaseloadtw-89e547faf6a4>)

湯德宗、黃國昌（編）

- 2010 《司法改革十週年的回顧與展望會議實錄》。臺北：新學林。(Dezong Tang & Kuo-chang Huang (eds.), 2010, *Conference Record of the 10th Anniversary of Judicial Reform*. Taipei: Sharing.)

黃旭田

- 1999 〈建立庭長任期制只是改革第一步，司法院還要加油！〉。臺灣日報，4月14日。2021年12月21日，取自 <https://digital.jrf.org.tw/articles/396> (Huang, Shiu-tian, 1999, “Fix Terms for Presiding Judges Is Only the First Step, the Judicial Yuan Has a Long Way to Go!” Taiwan Daily, April 14. Retrieved December 21, 2021, from <https://digital.jrf.org.tw/articles/396>)

楊肅民

- 1993 〈不是沒有異議，是怕宦途受阻〉。中國時報，12月18日，十版。(Yang, Su-min, 1993, “Keeping the Dissent to Themselves for the Fear for Their Career,” China Times, December 18, Page 10.)

劉恆玟

- 2019 〈戰後臺灣的「黨化司法」——1990年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響〉，《中研院法學期刊》24: 1-86。(Liu, Heng-wen, 2019, “The Politicization of the Judiciary in Post-War Taiwan: The KMT’s Control of Judicial Personnel Administration before 1990 and Its Aftermath,” *Academia Sinica Law Journal* 24: 1-86.)

鍾沛東

- 1993 〈高院 54 名法官連署自治運動〉。聯合報，12月21日，第六版。(Chung, Pei-tung, 1993, “54 High Court Judges Signed for Autonomy,” United Daily, December 21, Page 6.)

魏宏儒

- 2013 〈判例文化的規訓權力〉，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文。(Wei, Hung-ru, 2013, “The Precedent Culture and Its Discipline in Judicial Practice,” Master Thesis, National Cheng-chi University.)

蘋果日報

- 2010 〈女法官痛哭 控審判長施壓〉。蘋果日報，8月12日。2021年12月21日，取自 <https://tw.appledaily.com/headline/20100812/ET7277ZW3UCF2ROROZTOZVZY4/> (Apple Daily, 2010, “Full of Tears, Female Judge Accused the Chief Judge of Influence Peddling,” Apple Daily, August 12. Retrieved December 21, 2021, from <https://tw.appledaily.com/headline/20100812/ET7277ZW3UCF2ROROZTOZVZY4/>)

B. 外文部分

Bakiner, Onur

- 2016 “Judges Discover Politics: Sources of Judges’ Off-Bench Mobilization in Turkey,” *Journal of Law and Courts* 4(1): 131-157.

Cheesman, Nick

- 2018 “Rule of Law Ethnography,” *Annual Review of Law and Social Science* 14: 167-184.

Epstein, Lee and Jack Knight

- 1998 *The Choices Justices Make*. Washington, D.C.: CQ Press.

Ginsburg, Tom

- 2003 *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York: Cambridge University Press.

González Ocantos, Ezequiel

- 2014 “Persuade Them or Oust Them: Crafting Judicial Change and Transitional Justice in Argentina,” *Comparative Politics* 46(4): 479-498.

Guarnieri, Carlo

- 2002 “Judges: Status, Career, and Activism,” pp. 18-77 in Carlo Guarnieri & Patrizia Pederzoli (eds.), *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Hadfield, Gillian and Barry Weingast

- 2014 “Micro-foundations of the Rule of Law,” *Annual Review of Political Science* 17: 21-42.

Helmke, Gretchen

- 2002 “The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy,” *American Political Science Review* 96 (2): 291-303.

Helmke, Gretchen and Steven Levitsky

- 2004 “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda,” *Perspectives on Politics* 2(4): 725-740.

Helmke, Gretchen and Julio Rios-Figueroa

- 2011 *Courts in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Hilbink, Lisa

- 2007 *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.

- 2012 “The Origins of Positive Judicial Independence,” *World Politics* 64(4): 587-621.

Hirschl, Ran

- 2007 *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.

Ingram, Matthew

- 2016 *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. New York: Cambridge University Press.

Krygier, Martin

- 2016 “The Rule of Law: Pasts, Presents, and Two Possible Futures,” *Annual Review of Law and Social Science* 12: 199-229.

- North, Douglass C. and Barry R. Weingast
 1989 “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England,” *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.
- Oseguera, Silvia Inclán
 2009 “Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?” *Political Research Quarterly* 62(4): 753-766.
- Popova, Maria
 2010 “Political Competition as an Obstacle to Judicial Independence: Evidence from Russia and Ukraine,” *Comparative Political Studies* 43(10): 1202-1229.
 2020 “Can a Leopard Change Its Spots? Strategic Behavior versus Professional Role Conception during Ukraine’s 2014 Court Chair Elections,” *Law & Policy* 42(4): 365-381.
- Randazzo, Kirk A., Douglas M. Gibler, and Rebecca Reid
 2016 “Examining the Development of Judicial Independence,” *Political Research Quarterly* 69 (3): 583-593.
- Rebolledo, Juan and Frances McCall Rosenbluth
 2009 “Political Competition and Judicial Integrity: The Case of Mexico,” SSRN Scholarly Paper, Retrieved December 30, 2020, from <https://papers.ssrn.com/abstract=1451691>
- Scheppele, Kim Lane
 2004 “Constitutional Ethnography: An Introduction,” *Law & Society Review* 38(3): 389-406.
- Shambayati, Hootan and Esen Kirdis
 2009 “In Pursuit of ‘Contemporary Civilization’: Judicial Empowerment in Turkey,” *Political Research Quarterly* 62(4): 767-780.
- Trochev, Alexei
 2018 “Patronal Politics, Judicial Networks and Collective Judicial Autonomy in Post-Soviet Ukraine,” *International Political Science Review* 39(5): 662-678.
- Weingast, Barry R.
 1997 “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law,” *The American Political Science Review* 91(2): 245-263.
- Woods, Patricia J. and Lisa Hilbink
 2009 “Comparative Sources of Judicial Empowerment: Ideas and Interests,” *Political Research Quarterly* 62(4): 745-752.

Mobilizing Judicial Independence: The Dynamic Development and Impact of Internal Mechanisms in Taiwan

Ching-fang Hsu

Assistant Professor

Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University

ABSTRACT

How do Taiwanese judges acquire autonomy in decision-making, free from intervention from the judicial administration? Using diverse archival data and in-depth interviews with 31 incumbent judges, this article makes three statements. First, the judiciary has multiple and inter-connected mechanisms to secure autonomy in decision making. The establishment of judicial independence is a dynamic and interactive process. Second, a distinctive “sandwich mobilization model” can be observed in the emergence and sustaining of internal mechanisms. Both the bottom-up mobilization by ordinary judges and the top-down policy reform by the judicial administration are critical driving forces for the establishment of judicial autonomy. Third, as Taiwan’s judiciary normalized, the institutional tension inherent in the continental judicial system emerged. That is, the individual space for judicial decision-making stands in contrast to the bureaucratic monitoring of individual judges’ performance. Particularly, untenured junior judges are under critical impact.

Key Words: judge, judicial independence, judicial reform, legal mobilization, collective action